

Bilaga 2
Bidragsbrott

Innehåll

1. Inledning	3
1.1 Bidragsbrottslagen (2007:162).....	3
1.2 Statistiken om misstänkta bidragsbrott på CSN.....	3
2. CSN har stärkt förmågan att upptäcka brott	4
3. Bidragsbrotten har ökat de senaste två åren	4
3.1 Antalet misstänkta bidragsbrott har ökat	4
3.2 Fyrdubbling av felaktigt utbetalda belopp	5
4. Särskilt om bidragsbrott inom språkstudieområdet	7
4.1 De misstänkta bidragsbrotten ökar när det gäller språk.....	7
4.2 Avskaffat behörighetskrav kan ha påverkat.....	7
4.3 Många brott inom språkstudieområdet är organiserade	8
5. De misstänkta brotten ökar	8

1. Inledning

1.1 Bidragsbrottslagen (2007:162)

Bidragsbrottslagen (2007:612) trädde i kraft den 1 augusti 2007. Lagen tillkom efter förslag från bidragsbrottsutredningen¹ som konstaterade att det behövdes en särskild lag till skydd för välfärdssystemen i syfte att minska antalet felaktiga utbetalningar. Den skulle också skapa ett effektivt straffrättsligt skydd för välfärdssystemen på lång sikt och vara en tydlig markering om att brott mot välfärdssystemen var oacceptabla. Bidragsbrottslagen tillämpas av ett antal i lagen angivna myndigheter, däribland CSN. Lagen reglerar CSN:s bedömning av brott mot studiestödet, som före lagens tillkomst omfattades av bedrägeribestämmelserna i brottsbalken.

Den som lämnar oriktiga uppgifter eller låter bli att anmäla ändrade förhållanden och därmed orsakar fara för att en ekonomisk förmån betalas ut felaktigt eller med för högt belopp, kan dömas för bidragsbrott. Uppsåtligt bidragsbrott finns i tre olika svårhetsgrader; *grovt brott*, *normalbrott* och *ringa brott*. Till skillnad från bedrägeribestämmelserna kan en person även dömas för icke-uppsåtligt (vårdslost) bidragsbrott genom att agera grovt oaktsamt.

Eftersom bidragsbrottslagen kräver att det ska ha funnits fara för att en ekonomisk förmån betalas ut, anses ett bidragsbrott fullbordat endast om det funnits en konkret risk för felaktig utbetalning. Detta innebär att en myndighet inte kan anmäla ett misstänkt bidragsbrott som upptäcks i ett tidigt stadium, exempelvis en förfalskad antagningshandling, om det anses ha saknats konkret fara för felaktig utbetalning eftersom försök till bidragsbrott inte är kriminaliserat. Istället kan gärningen i det fallet anmälas som en misstänkt urkundsförfalskning, vilket omfattas av brottsbalken. Bidragsbrottslagen innehåller också en bestämmelse om anmälningsskyldighet för alla misstänkta brott som upptäcks av myndigheten.

1.2 Statistiken om misstänkta bidragsbrott på CSN

Varje misstänkt bidragsbrott som upptäcks inom CSN skickas till myndighetens bidragsbrottsfunktion. Vid bidragsbrottsfunktionen dokumenterar och bedömer särskilda utredare de misstänkta bidragsbroten. Funktionen utformar polisanmälningar om bidragsbrott och företräder CSN i kontakter med rättsväsendet.

Analysen av hur omfattningen och karaktären av bidragsbrott mot studiestödet har utvecklats bygger på den statistik som ställts samman av bidragsbrottsfunktionen. Statistiken avser de impulser om bidragsbrott som lämnas till bidragsbrottsfunktionen. De impulser som inte anses vara misstänkta bidragsbrott tas bort och räknas inte med i statistiken. Statistiken förs manuellt.

Statistiken avser de ärenden där CSN har bedömt att det kan misstänkas att ett brott har begåtts. Uppgifterna avser antalet personer. En person kan begå flera bidragsbrott, vilket inte framgår av statistikuppgifterna.

¹ SOU 2006:48. Bidragsbrott. Betänkande av Bidragsbrottsutredningen.

2. CSN har stärkt förmågan att upptäcka brott

Ungefär samtidigt som reglerna ändrades för utlandsstudiestöd den 1 juli 2015 införde CSN nya kontroller inom verksamhetsområdet. En kontroll görs innan det kan ske någon utbetalning av studiemedel för studier utomlands och avser kontroll av antagning.

Kontrollen kan upptäcka förfalskade antagningsbesked och inriktas på personer som ansökt om merkostnadslån för undervisningsavgifter. I en annan kontroll verifierar CSN både antagning och studieaktivitet. Denna kontroll genomförs under studietiden och inriktas på ärenden där behovet av kontroll bedöms vara hög. Dessa nya och vidgade kontroller innebär att myndigheten upptäcker fler misstänkta bidragsbrott.

Ungefär samtidigt som de nya reglerna för utlandsstudiestöd infördes genomförde CSN omfattande kompetensutveckling med fokus på bidragsbrottslagen och myndighetens hantering av ärenden som faller under lagstiftningen. Även denna kompetensutveckling har bidragit till att CSN upptäcker fler misstänkta bidragsbrott än tidigare.

CSN samverkar också med svenska företag som förmedlar utbildning utomlands. När det gäller utlandsstudier har samverkan utökats under de senaste två åren. CSN gjorde dessutom under våren 2017 ett brevutskick till 301 språkskolor inom EU/EES-området och Schweiz i syfte att förebygga bedrägerier och bidragsbrott genom att göra skolorna uppmärksamma på dessa brott. Även dessa olika åtgärder har bidragit till att fler misstänkta brott upptäcks. Sedan de nya reglerna för studier utomlands trädde i kraft vid halvårsskiftet 2015 betalas studiebidrag, grundlån, tilläggsbidrag och tilläggs lån i normalfallet ut månadsvis i stället för att hela beloppet betalas ut i samband med studiestarten.

CSN:s förbättrade kontrollverksamhet tillsammans med månadsvisa utbetalningar ökar CSN:s möjligheter att stoppa felaktiga utbetalningar.

3. Bidragsbrotten har ökat de senaste två åren

3.1 Antalet misstänkta bidragsbrott har ökat

Antalet misstänkta bidragsbrott som avser studiemedel för studier utomlands har ökat sedan de nya reglerna trädde i kraft. Läsåren 2015/16 och 2016/17 upptäckte CSN sammanlagt 374 misstänkta bidragsbrott avseende studiemedel för utlandsstudier, vilket är mer än fyra gånger så många som under de två läsåren dessförinnan.

Tabell 1. Upptäckta misstänkta bidragsbrott, utlandsstudier, läsåren 2013/14-2016/17

	2013/14	2014/15	Totalt före reformen	2015/16	2016/17	Totalt efter reformen
Antal misstänkta bidragsbrott	34	45	79	168	206	374
varav						
-med förfalskning	12	30	42	49	38	87
-på språkkurser	7	5	12	82	140	222
-på övriga utbildningar	27	40	67	86	66	152
-sambandsärenden ¹	4	4	8	16	28	44
-personer aktuella i sambandsärenden	8	23	31	77	83	160

¹ Med sambandsärenden menas ett ärende där det finns indikationer på att fler än en person varit inblandad i det misstänkta brottet. En grupp personer vars individuella ärenden har samband med varandra utgör ett sambandsärende.

Av de 374 ärenden som har upptäckts efter reformen upptäcktes 106 tack vare de kontroller som CSN införde ungefär samtidigt som de nya reglerna trädde i kraft. Även om man bortser från de ärenden som upptäcktes i dessa kontroller har det skett en ökning av antalet brottsmisstankar under de två senaste åren.

Ökningen av misstänkta bidragsbrott är störst bland personer som ansöker om studiemedel för språkstudier. Sedan reglerna ändrades avser 60 procent av alla misstänkta bidragsbrott i utlandet språkstudier. Under de två läsåren närmast före den 1 juli 2015 utgjorde språkstudierna 15 procent av de bidragsbrott som upptäcktes. Det finns sannolikt också ett mörkertal när det gäller studerande vid språkskolor. En orsak till det är att ansökningar i vissa fall kan avslås vid försök till bidragsbrott som upptäckts i ett tidigt stadium. Det finns också ärenden där utbetalda belopp inte kan återkrävas eftersom CSN inte kan styrka att den studerande orsakat en felaktig utbetalning.

Ökningen av antalet misstänkta bidragsbrott har även varit tydlig bland studerande på universitet och högskolor. Så är fallet trots att upptäckt av förfalskade handlingar innan ett beslut om studiemedel har fattats, ses som urkundsförfalskning istället för bidragsbrott.² Eftersom förfalskade handlingar framför allt förekommer bland de som söker studiemedel för universitetsstudier skulle sannolikt antalet bidragsbrott vara ännu högre om dessa brottsförsök inkluderades i statistiken. Det finns även ett mörkertal som avser brott som aldrig upptäcks.

CSN:s utgångspunkt är att alla misstänkta brott också ska anmälas. I dagsläget sker detta dock inte i samma takt som nya ärenden upptäcks, vilket innebär att det är mer meningsfullt att redogöra för upptäckta än för anmälda brott. Antalet bidragsbrott som CSN har polisanmält avseende utlandsstudier var 38 under 2013, 56 under 2014, 101 under 2015 och 151 under 2016. Alltså har även det totala antalet polisanmälningar avseende utlandsstudier ökat de senaste åren.

3.2 Fyrdubbling av felaktigt utbetalda belopp

I de ärenden som avser misstänkta bidragsbrott förekommer både att det görs utbetalningar och att utbetalningar stoppas. De belopp som betalas ut felaktigt återkrävs och benämns här ”felaktigt utbetalda belopp”. De studiemedel som stoppas omnämns här ”farobelopp”, vilket avser belopp som stoppas men där det funnits en fara för att utbetalning skulle göras. Faro-

² Som nämndes inledningsvis omfattar bidragsbrottslagen inte försöksbrott.

belopp är alltså de belopp som skulle ha betalats ut om det misstänkta brottet inte hade upptäckts.

De felaktigt utbetalda beloppen i samband med misstänkta bidragsbrott har ökat kraftigt efter den 1 juli 2015, från knappt 10 till 36 miljoner kronor.

Tabell 2. Felaktigt utbetalda belopp och farobelopp i samband med misstänkta bidragsbrott, utlandsstudier, läsåren 2013/14-2016/17, miljoner kronor

	2013/14	2014/15	Totalt före reformen	2015/16	2016/17	Totalt efter reformen
Felaktigt utbetalt belopp	4,7	4,8	9,5	19,8	16,3	36,1
Belopp som det funnits fara för att betalas ut felaktigt (farobelopp)	0,4	1,7	2,1	3,8	3,0	6,8

På grund av att antalet ärenden är relativt få, kan de genomsnittliga beloppen variera ganska mycket mellan olika år. Det genomsnittliga felaktigt utbetalda beloppet per ärende har minskat efter den 1 juli 2015 och detsamma gäller det genomsnittliga farobeloppet.

Tabell 3. Genomsnittligt felaktigt utbetalda belopp och farobelopp i samband med misstänkta bidragsbrott, utlandsstudier, läsåren 2013/14-2016/17, kronor

	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Felaktigt utbetalt belopp per ärende	137 218	107 683	117 948	78 998
Belopp som det funnits fara för att betalas ut per ärende	12 924	37 678	22 543	14 767

Vid en jämförelse har det genomsnittligt felaktigt utbetalda beloppet minskat från ca 120 000 kronor till ca 96 000 kronor vid en jämförelse mellan de två läsåren före den 1 juli 2015 och de två därpå följande läsåren. Det genomsnittliga farobeloppet minskade under samma tid minskat från ca 27 000 kronor till ca 18 000 kronor.

De genomsnittliga beloppen kan variera beroende på vilka bidragsbrott som förekommer under ett år. Under läsåret 2015/16 uppdagades exempelvis ett större bidragsbrottsärende som avsåg studiemedelsansökningar för studier i USA, vilket ledde till högre genomsnittliga belopp. Det senaste läsåret har de upptäckta bidragsbrotten till stor del avsett språkstudier vid skolor i Europa, där kurserna generellt är kortare, vilket kan vara en orsak till att det genomsnittliga återkravsbeloppet har minskat. En annan orsak till att det genomsnittliga återkravsbeloppet blivit lägre kan vara att fler personer riktat in sig på att få ut studiemedel för enbart en termin, medan en högre andel av de tidigare misstänkta bidragsbrotten avsåg personer som lurat till sig studiemedel under flera terminer. Ytterligare en bidragande orsak kan vara att studiemedel betalas ut månadsvis, vilket underlättar för CSN att stoppa planerade utbetalningar.

4. Särskilt om bidragsbrott inom språkstudieområdet

4.1 De misstänkta bidragsbrotten ökar när det gäller språk

Det felaktigt utbetalda beloppet som avser misstänkta bidragsbrott i samband med språkstudier har ökat efter den 1 juli 2015. Under de två senaste läsåren har 222 misstänkta brott upptäckts som har avsett språkstudier. De två läsåren före den 1 juli 2015 upptäcktes 12 misstänkta bidragsbrott som avsåg språkstudier.

Tabell 4. Felaktigt utbetalt belopp i samband med misstänkta bidragsbrott, utlandsstudier, läsåren 2013/14-2016/17, miljoner kronor

	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Felaktigt utbetalt belopp, språkkurser	0,3	0,5	8,9	11,4
Felaktigt utbetalt belopp, övriga utbildningar	4,3	4,4	10,9	4,9
Totalt felaktigt utbetalt belopp	4,7	4,8	19,8	16,3

Under läsåret 2016/17 står språkstudieområdet för 70 procent av de studiemedel som återkrävs i samband med bidragsbrott vid studier utomlands. Motsvarande andel läsåret 2013/14 var 6 procent.

4.2 Avskaffat behörighetskrav kan ha påverkat

En bidragande orsak till den kraftiga ökningen av misstänkta bidragsbrott inom språkstudieområdet kan vara att tröskeln för att beviljas studiemedel för språkstudier sänktes efter den 1 juli 2015. Då avskaffade CSN ett krav på att studerande vid icke-akademiska språkkurser utomlands, vilka vid tidpunkten räknades som eftergymnasiala, skulle ha grundläggande behörighet för högskolestudier för att kunna beviljas studiemedel. Att CSN avskaffade detta krav på grundläggande behörighet hade ett samband med att merparten av språkkurserna efter den 1 juli 2015 anses vara gymnasiala (se kapitel 3 i huvudrapporten). Det fanns dock även andra skäl för CSN att avskaffa kravet på grundläggande behörighet, bl.a. att praxis efter beslut från Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) medfört en rad undantag som innebar att bestämmelsen hade urholkats och att det fanns EU-rättsliga tveksamheter med tillämpningen.

Det är relativt enkelt att antas till kurser på gymnasial nivå eftersom sådana utbildningar inte har antagningskrav på samma sätt som de flesta utbildningar vid universitet och högskolor. I många fall saknas särskilda antagningskrav. Språkskolor tar i regel heller inte ut några administrativa avgifter för en ansökan. Sedan kravet på grundläggande behörighet togs bort är det möjligt för en person som helt saknar förkunskaper att kontakta en språkskola, anmäla sig till en kurs och därefter få ut ett antagningsbesked. Tidigare var dessa personer även tvungna att styrka sin grundläggande behörighet till CSN. Av de upptäckta bidragsbrotten inom språkstudieområdet har de allra flesta avsett personer som antagits till en kurs som de sedan inte påbörjade.

Avskaffandet av kravet på grundläggande behörighet kan alltså sägas ha sänkt tröskeln för rätt till studiemedel, vilket i sin tur kan underlätta för personer med brottsligt uppsåt. Tidigare var det ofta nödvändigt för personer utan högskolebehörighet att förfalska ett gymnasiebetyg för att komma ifråga för studiemedel, något som inte längre är nödvändigt.

Att det inte längre finns något krav på högskolebehörighet för rätt till studiemedel har enligt CSN:s bedömning ökat riskerna för bidragsbrott inom språkstudieområdet. Denna bedömning får stöd av merparten av de företag som förmedlar språkstudier utomlands.³

4.3 Många brott inom språkstudieområdet är organiserade

Flera misstänkta brott som har riktats mot studiemedel för språkstudier utgörs av så kallade sambandsärenden, där en ansökan visar tydliga kopplingar till andra ansökningar där det också finns misstankar om bidragsbrott. Sådana ärenden tyder på ett organiserat upplägg. Det tydligaste exemplet är att flera personer anmäler sig samtidigt på en och samma kurs och där oftast en person sköter all kontakt med skolan.

Ett mönster CSN har iakttagit är att det tidigare var fler individer inblandade i dessa s.k. sambandsärenden, men att antalet inblandade i varje enskilt ärende nu tycks ha minskat. I samtliga de ärenden med ett organiserat upplägg som upptäcktes under det andra kalenderhalvåret 2015 handlade det om cirka 5-7 personer som antagits till långa språkkurser som de sedan aldrig påbörjade.⁴ Sedan januari 2016 har däremot de organiserade bidragsbrotten inom språkstudier främst kännetecknats av att ett mindre antal personer, normalt inte fler än 2-3 personer, anmäler sig till kurser i olika europeiska språk inom EU/EES-området, som de sedan inte påbörjar.

5. De misstänkta brotten ökar

CSN upptäcker fler misstänkta bidragsbrott efter de förändringar som genomfördes av utlandsstudiemedlen den 1 juli 2015. De felaktiga utbetalningarna i samband med dessa misstänkta bidragsbrott har också ökat. Det är dock svårt att veta vad detta beror på eftersom orsaken kan vara både att CSN har blivit bättre på att upptäcka misstänkt brottslighet och på att brottsligheten faktiskt har ökat. Brottsförebyggande rådet konstaterar att antalet anmälda bidragsbrott i hög grad påverkas av myndigheters förmåga att upptäcka brott genom olika kontrollinsatser.⁵

CSN har alltså förbättrat förmågan att upptäcka bidragsbrott. Sedan den 1 juli 2015 har myndigheten infört nya kontroller och utvecklat medarbetarnas kompetens. Samtidigt har hanteringen av misstänkta bidragsbrott effektiviserats. Dessa åtgärder bedöms ha bidragit till att fler misstänkta bidragsbrott upptäcks och till att det felaktigt utbetalda beloppet i samband med upptäckta bidragsbrott har ökat väsentligt under de senaste två åren, liksom att

³ Se huvudrapportens referenslista för en förteckning av genomförda intervjuer.

⁴ Det mest omfattande ärendet upptäcktes i oktober 2015 och avsåg 10 personer som antagits till en kurs vid en språkskola i New York. Detta ärende upptäcktes i god tid före utbetalning, men eftersom skolan hade bekräftat antagningen var CSN skyldig att betala ut pengarna trots misstanke om brott. Vid efterkontroll visade det sig att personerna aldrig påbörjade studierna och att upplägget bedömdes som bidragsbrott. En stor del av de utbetalda studiemedlen kunde, efter snabb samverkan med polis och åklagare, genom beslut om kvarstad tas i beslag på de misstänkta bankkonton.

⁵ Brottsförebyggande rådet (2017). Antalet brott första halvåret 2017.

fler utbetalningar kan stoppas innan brott hinner fullbordas. Att utbetalningar kan stoppas underlättas dessutom av att studiemedel nu som regel betalas ut varje månad.

CSN bedömer att det ökade antalet upptäckta ärenden även beror på att den faktiska bidragsbrottsligheten har ökat. Skälet till denna bedömning är främst att CSN upplever en tydlig ökning av bidragsbrott koncentrerade till språkstudier. Denna bedömning delas även av de företag som förmedlar språkstudier utomlands och som CSN intervjuat som en del i denna uppföljning. CSN har även uppfattningen att de organiserade uppläggen, där flera personer är inblandade, har ökat.

Ett skäl till att fler individer på brottslig väg försöker att få ut studiemedel för språkstudier är sannolikt att tröskeln för rätt till studiemedel för sådana kurser har sänkts. Att CSN har avskaffat ett tidigare krav på grundläggande behörighet till högskolestudier har gjort det lättare att beviljas studiemedel även för personer som saknar högskolebehörighet, vilket har underlättat för bidragsbrott. Det är dock inte enbart regeländringar som påverkar den verkliga brottsligheten. Det finns tecken på att brott mot olika välfärds- och bidragssystem ökar generellt. Exempelvis anger Nationella underrättelsecentret (Nuc) att de kriminella aktörernas möjligheter att kartlägga myndigheternas verksamhet underlättas av den pågående digitaliseringen, samt att kriminella aktörers kunskap om myndigheternas verksamhet ökar. Man menar också att det ofta finns en systematik i denna brottslighet.⁶ Det totala antalet bidragsbrott varierar över tid och antalet anmälda bidragsbrott första halvåret 2017 ökade med 4 procent jämfört med första halvåret 2016.⁷ Den allmänna utvecklingen av brott mot välfärdssystemen kan därmed också påverka utvecklingen.

⁶ Nationella underrättelsecentret (2015). Myndighetsgemensam lägesbild om grov organiserad brottslighet 2016-2017.

⁷ Brottsförebyggande rådet (2017). Antalet brott första halvåret 2017.